فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی
سال سوم، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۹٤، صفحات ۲۸-۷

تحلیل سلطه مالی بر سیاست‌های پولی در اقتصاد ایران: مطالعه موردی قوانین بودجه سنواتی

موسی شهبازی‌غیاثی
دانشجوی دکترای اقتصاد دانشگاه مفید (نویسنده مسئول)
shahbazymusa@gmail.com

سید علی روحانی
دانشجوی دکترای اقتصاد دانشگاه تهران
s.ali.rohani@gmail.com

صمد عزیزنژاد
دانشجوی دکترای اقتصاد دانشگاه مفید
aziznejad.samad@gmail.com

یکی از مسائل مهم در حوزه سیاستگذاری پولی، تنظیم سیاست‌های مالی و بودجه‌ای سازگار با هدف ثبات اقتصادی، انضباط پولی و کنترل تورم است. به منظور دستیابی به این اهداف، ابزارهای نهادی و اقتصادی لازم برای تصمیم‌گیری در طول یک‌سال مالی باید در اختیار نهاد سیاستگذار پولی گذارده شود تا سیاستگذار پولی در برابر سیاست‌های مالی و بودجه‌ای منفعل نباشد. در غیر این صورت اهداف کوتاه‌مدت مالی و بودجه‌ای بر ثبات پولی بلندمدت در اقتصاد ترجیح داده خواهند شد. پرسشی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که آیا مجموعه احکام و تکالیف نظام پولی، ارزی و بانکی در قوانین بودجه سنواتی، به‌عنوان سند سیاستگذاری مالی دولت، در راستای هدف فوق عمل می‌کند یا نشان‌دهنده سلطه سیاستگذاری مالی بر سیاستگذاری پولی است؟ بررسی لوایح و قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد سیاست مالی از طریق اعمال تکالیف ناکارامد متعدد به نظام پولی و بانکی نظیر الزام به خرید درآمدهای ارزی دولت، تعیین نرخ ارز، دخالت در مصارف صندوق توسعه ملی، ایجاد خطوط اعتباری جدید، تکالیف اعتباری بر شبکه بانکی و ...، موجب شده است سیاستگذاری پولی و ارزی توسط بانک مرکزی با ناکارایی مواجه شود و عملاً بانک مرکزی نتواند به وظایف قانونی خود عمل نماید. بررسی و آسیب‌شناسی این چالش و ارائه راهکارهای اصلاحی هدف تحقیق حاضر است.

طبقه‌بندی JEL: E63, H60, E60, H61.

واژه‌های کلیدی: سیاست پولی، سیاست مالی، سلطه مالی، قوانین بودجه، دولت.

* تاریخ دریافت: ۱۳۹٤/٦/۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹٤/۱۱/۱۸

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

۱. مقدمه و طرح مسئله

سلطه مالی[1] به وضعیتی گفته می‌شود که بخش مالی دولت الزامی به برقراری توازن بین مخارج و درآمدهای مالیاتی خود ندارد و بخش پولی باید طوری عمل کند تا منابع و مصارف بخش دولتی متوازن شود (والش، ۲۰۱۰). تأثیرپذیری سیاست‌های پولی از بودجه دولت عمدتاً خاص کشورهای در حال توسعه و کشورهایی است که از بازار سرمایه کارامد برخوردار نیستند. در کشورهای پیشرفته صنعتی که از بازار سرمایه کارامد برخوردارند و دولت توانایی استقراض به‌منظور تأمین مالی مخارج خود را با هزینه کمتر دارد، این موضوع کمتر به چشم می‌خورد.

در حوزه سیاستگذاری پولی مهم‌ترین مسئله این است که قانون بودجه باید به‌نحوی باشد که با هدف ثبات اقتصادی، انضباط پولی و کنترل تورم، ابزارهای نهادی و اقتصادی لازم برای تصمیم‌گیری در طول یک‌سال آینده در اختیار نهاد سیاستگذار پولی گذارده شود و سیاستگذار پولی در برابر سیاست‌های مالی و بودجه‌ای منفعل عمل ننماید. چراکه در این صورت اهداف کوتاه‌مدت مالی و بودجه‌ای بر ثبات پولی بلندمدت در اقتصاد مقدم خواهند شد. مسئله تحقیق حاضر نیز بررسی ابعاد و اثرات این معضل در اقتصاد ایران است.

بر اساس فرضیه این تحقیق شواهد و نمونه‌های بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد در اقتصاد ایران قوانین بودجه سنواتی، به سلطه سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی دامن می‌زند.

ترتیب مباحث مطرح شده در این مقاله اینگونه است که ابتدا به بررسی ادبیات موضوع و پیشینه تحقیق در خصوص سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی پرداخته می‌شود و سپس ابعاد سلطه مالی در بودجه‌های سنواتی مورد بحث واقع می‌شود. پس از تبیین و ارائه شواهد و تحلیل‌های مربوط به سلطه مالی بر سیاست‌های پولی، به بررسی ابعاد و اثرات این سلطه مالی و ارائه پیشنهادهای سیاستی پرداخته می‌شود.

۲. ادبیات موضوع و پیشینه تحقیق

ارتباط بین سیاست‌های مالی و پولی و چالش‌های ناشی از سلطه سیاست‌های مالی موضوع بسیاری از تحقیقات بوده است. توجه به این موضوع، ناشی از تجربه بسیاری از کشورها در عدم دستیابی به اهداف سیاست‌های پولی بوده که دلیل اصلی آن دخالت دولت و سیاست‌های

1. Fiscal Dominance

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

مالی در حوزه پولی بوده است که در پی ایجاد بحران مالی سال ۲۰۰۸ در جهان ابعاد گسترده‌تری به خود گرفت. در این راستا گسترش و انبساط فزاینده ترازنامه بانک‌های مرکزی در راستای جلوگیری از بدتر شدن بحران‌های مالی ایجادشده پرسش‌هایی در زمینه تئوری و رویه عملیاتی سیاست پولی ایجاد کرد. تداوم کسری‌های مالی[1] بزرگ در کشورهای پیشرفته و چشم‌انداز نسبت بالای بدهی بخش عمومی به تولید ناخالص داخلی در بسیاری از سال‌ها، نه‌تنها برای سیاستگذاری بانک‌های مرکزی بلکه برای مدیریت بدهی عمومی[2] نیز وضعیت دشواری را را ایجاد کرده است.

نگرانی‌ها درخصوص حاکمیت مالی[3] و سرکوب مالی[4] یقیناً به‌شدت افزایش داشته است زیرا مرزبندی بین سیاست پولی و مدیریت بدهی دولت به‌طور فزاینده‌ای از بین رفته است؛ تعاملات سیاستی تغییر کرده و درک و فهم آن دشوار شده است و ممکن است شرح دستکاری‌های سیاست پولی مجدداً ارزیابی شود (بانک تسویه بین‌المللی، ۲۰۱۲).

شواهد فراوانی وجود دارد که تعیین ترتیبات مربوط به مدیریت بدهی عمومی و سیاست پولی پیش از بحران جهانی ۲۰۰۸ در نیل به اهداف تعیین‌شده بسیار موفق بوده است. برای نمونه در منطقه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)[5] یک اجماع عمومی وجود داشت مبنی بر اینکه ترتیبات نهادی برای مدیریت بدهی عمومی باید بر اساس اهداف اصلی ذیل پایه‌گذاری شود:

- دسترسی پایدار و باثبات به بازارهای مالی در راستای به عهده گرفتن تأمین سرمایه فعالیت‌های ضروری دولت
- حداقل‌سازی هزینه‌های استقراض دولت (در میان‌مدت) با توجه به سطح معین و مشخص ریسک
- توسعه بازارهای اوراق قرضه دولتی با نقد شوندگی بالا[6]

1. Fiscal Deficit
2. Higher Sovereign Risk
3. Financial Repression
4. Public Debt Management
5. Organization of Economic Corporation and Development
6. Liquid Government Bond Markets

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

بخشی از ادبیات تحقیق این حوزه مربوط به اثرات سلطه مالی بر متغیرهای اقتصادی است. سیاست مالی و موضوع بدهی عمومی در زمینه سیاست پولی نه‌تنها می‌تواند نرخ‌های بهره (سود) و سطح تقاضای کل را تحت تأثیر قرار دهد، بلکه ممکن است توان مقامات پولی را در کنترل تورم نیز تحت تأثیر قرار دهد. مطالعه تجربی اقتصادهای نوظهور[1] در این زمینه نشان می‌دهد که طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بدهی عمومی (دولت) در این کشورها بالا بوده و سیاست پولی از این طریق محدود شده است. با این حال طی دهه گذشته، وضعیت مالی اقتصادهای نوظهور بهبود یافته است. برخی از این کشورها قوانین مالی رسمی را مصوب کرده و در بسیاری از این کشورها نیز تأمین مالی مستقیم کسری بودجه توسط بانک مرکزی منسوخ شده است (مونتورو و دیگران، ۲۰۱۲).

سیل (۲۰۰۵) در مطالعه خود بیان می‌دارد که بین تورم و کسری بودجه بر اساس شواهد تجربی ارتباط مستقیمی وجود دارد. سیاست پولی و مالی با هم در ارتباط هستند، چون رشد پول به شکل حق‌الضرب آن، منبعی درآمدی برای تأمین مالی هزینه‌های دولت به‌وجود می‌آورد.

زولی (۲۰۰۵) در مطالعه خود به چگونگی تأثیر سیاست مالی بر سیاست پولی در اقتصادهای نوظهور و ارائه حقایق آشکار شده در این خصوص در برخی کشورها می‌پردازد. این مطالعه بیان می‌دارد که در دهه ۱۹۹۰ و ابتدای دهه ۲۰۰۰، شواهد نشان می‌دهد که در کشورهایی همچون آرژانتین و برزیل رژیم سلطه مالی وجود داشته است. این مطالعه همچنین به بررسی تنظیم سیاست مالی توسط سیاست پولی با ورود متغیرهای مالی به تابع واکنش سیاستی بانک مرکزی می‌پردازد. نتایج حاکی از آن است که رفتار سیاست پولی در اقتصادهای نوظهور به‌طور مستقیم از شرایط تعادلی واقعی تبعیت نمی‌کند. به‌علاوه اینکه در این کشورها، یکی از مکانیزم‌های اثرگذاری سیاست مالی بر سیاست پولی این است که سیاست مالی بر پریمیوم و نرخ‌های ارز کشور تأثیر می‌گذارد. همچنین مشاهدات نشان می‌دهد تغییر و تحولات در حوزه مالی به‌طور قابل توجهی بر نرخ‌های اسپرید و نرخ‌های ارز به‌عنوان متغیرهای سیاست پولی در برخی کشورهای عضو اتحادیه جماهیر شوروی تأثیر داشته است.

صندوق بین‌المللی پول (۲۰۰۶) نیز در بررسی خود به موضوع پیوند سیاست مالی و سیاست پولی در اقتصادهای نوظهور پرداخته است. این مطالعه به بررسی دو جنبه اصلی تعامل و ارتباط

1. Emerging

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

بین سیاست پولی و سیاست مالی پرداخته است. نخست، به بررسی رابطه نرخ بهره و تورم در اقتصادهای دارای سطح بالایی از بدهی عمومی داخلی و خارجی (به‌عنوان انعکاس سیاست مالی) پرداخته شده است. محور دوم نیز به موضوع واکنش متغیرهای اقتصادی به رخدادها و اخبار اقتصادی در کشورهایی همچون برزیل، ترکیه و لهستان پرداخته است. نتیجه نشان می‌دهد که اخبار مربوط به بودجه تأثیر قابل‌توجهی را بر نرخ‌های بهره و نرخ‌های اسپرید دارد، این در حالی است که سیاست پولی تأثیر کمتری داشته که در مجموع نشان‌دهنده سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی است.

در خصوص عدم سلطه سیاست مالی، میشکین بر این باور است که ساختار نهادی تعیین سیاست‌های پولی باید به‌گونه‌ای باشد که مشکل سلطه سیاست‌های مالی[1] دولت (تأمین کسری بودجه و ...) پیش نیاید. اگر مقامات پولی تحت فشار و تأثیر سیاست‌های مالی و تأمین کسری بودجه دولت قرار گیرند، موجب سقوط ارزش پول داخلی و در نتیجه منجر به تورم‌های مزمن می‌شود و این تجربه‌ای است که در بسیاری از اقتصادهای نوظهور دیده شده است که تجربه آرژانتین در سال ۲۰۰۲ یک مورد کاملاً مشهود در این زمینه است (میشکین، ۲۰۱۲).

مک‌کالم (۱۹۹۰) نیز بر این باور است که زمانی‌که سیاستگذاران مالی در اقتصاد مقدم شوند و همانند بازیگری مسلط عمل نمایند، سیاست‌های مالی به‌عنوان عامل برون‌زایی عمل می‌کنند که سیاستگذاران بخش پولی را ناگزیر به هماهنگی برای حفظ تعادل بلندمدت بودجه دولت می‌کنند و در این حالت سیاست مالی تعیین‌کننده نرخ تورم در اقتصاد خواهد بود. این مسئله در ادبیات اقتصادی به‌عنوان تئوری مالی (بودجه‌ای) سطح قیمت‌ها[2] شناخته شده است.

این مسئله در بسیاری از تحقیقات مورد بررسی قرار گرفته است و بسیاری از عدم‌کارایی‌ها در حوزه پولی و وجود تورم‌های بالا و بی‌ثباتی قیمت‌ها به‌دلیل تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی عنوان شده است. این مشکل در اقتصاد ایران نیز کاملاً مشهود است. در این خصوص نیلی و همکاران حاکمیت سیاست مالی بر سیاست پولی را موجب از دست دادن استقلال بانک مرکزی و بی‌انضباطی‌های بسیاری در سیاست‌های پولی و پایداری تورم در ایران دانسته‌اند (نیلی و همکاران، ۱۳۸۵؛ به نقل از کمیجانی و همکاران، ۱۳۹۲).

1. Fiscal Dominance
2. Fiscal Theory of the Price Level

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

زمان‌زاده و جلالی‌نائینی (۱۳۹۱) در مطالعه خود به مدلسازی سلطه مالی و سیاست مالی در اقتصاد ایران پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه با استفاده از بررسی توابع واکنش آنی که بر اساس مدل برآوردشده به دست آمده‌اند، نشان مـی دهـد که یک سیاست مالی انبساطی تأمین مالی شده از طریق استقراض از بانک مرکزی، به ایجاد یک چرخه کامل تجاری (رونق و رکود) در بخش واقعی همراه با یک دوره تورمی می‌انجامد. در حالی‌که یک سیاست انبساطی مالی-نفتی، به ایجاد یک چرخه تورمی، همـراه بـا یـک دوره رونق در بخش واقعی اقتصاد منتهی می‌شود.

۳. آسیب‌شناسی سلطه مالی در قوانین بودجه سنواتی ایران

۳-۱. سلطه مالی از کانال جایگاه و وظایف بانک مرکزی

یکی از مسائل چالش‌برانگیز در اقتصاد ایران که در سال‌های اخیر نیز اهمیت آن دوچندان شده است، جایگاه و نقش بانک مرکزی در کنترل تورم، ایجاد انضباط پولی، سیاستگذاری هدفمند پولی و ارزی است. پرسشی که در خصوص قانون بودجه از این جهت مطرح می‌گردد این است که آیا در قانون بودجه مجموعه احکام و تکالیف نظام بانکی به‌نحوی است که بتوان گفت سیاستگذاری مالی بر سیاستگذاری پولی سلطه نداشته است؟ به بیان دیگر آیا بانک مرکزی با هدف سیاستگذاری پولی، ارزی و اعتباری، ابزارهای نهادی و اقتصادی لازم را برای تصمیم‌گیری بر اساس شرایط مختلف اقتصادی در طول یک‌سال آینده خواهد داشت یا اینکه مجموعه احکام پیشنهادی در این حوزه به‌نحوی است که جایگاه بانک مرکزی به‌عنوان نهاد سیاستگذار پولی حفظ نشده است؟

مسئله فوق‌الذکر در شرایط کنونی اقتصاد ایران که از بی‌ثباتی نرخ و سیاستگذار ارزی، رکود نسبی، حجم نقدینگی بالا، تورم بالا، عدم تأمین مالی کارامد بخش‌های تولید و ... رنج می‌برد، در قانون بودجه ۱۳۹۴ از اهمیت دوچندانی برخوردار است که نیازمند انضباط دقیق پولی و ارزی و اعطای اختیارات لازم به بانک مرکزی جهت سیاستگذاری پولی و ارزی است. در حوزه سیاستگذاری ارزی یکی از چالش‌های موجود که ارتباط تنگاتنگی با سیاست بودجه‌ریزی در کشور دارد، مسئله تعیین نرخ ارز در بودجه و تبعات آن بر نحوه سیاستگذاری بانک مرکزی است. تعیین ضمنی نرخ ارز در بودجه موجب می‌شود که نخست؛ دولت یکی از روش‌های پوشش کسری بودجه را از طریق افزایش نرخ ارز دنبال نماید، دوم؛ بانک مرکزی

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

نتواند مدیریت شناور نرخ ارز را که حکم قانون برنامه پنجم توسعه است اعمال نماید، سوم؛ به‌دلیل سازوکارهای غیرشفاف فروش ارز، رانت‌ها و مفسده‌هایی نیز می‌تواند ایجاد شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳).

در این شرایط که تورم یکی از مسائل اساسی اقتصاد ایران محسوب می‌شود، مهم‌ترین گام برای کنترل تورم، اصلاح و تغییر ذهنیت و تقویت اراده سیاستگذاری تصمیم‌گیران (بودجه‌ای) در رابطه با بانک مرکزی و سیاست‌های پولی است. شواهد مختلف نشان می‌دهد که محدود کردن اعتبارات بانکی و نرخ‌های سود بالا هرچند در کوتاه‌مدت آثار رکودی اجتناب‌ناپذیری بر تولید دارد، اما در نهایت همراه با ثبات قیمت‌ها می‌تواند اقتصاد را به‌سمت نرخ‌های رشد بالاتری سوق دهد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۷).

از سوی دیگر می‌توان عنوان کرد که آثار اقتصادی کسری بودجه دولت بر چگونگی به‌وجود آمدن، نحوه تأمین مالی آن و شرایط اقتصاد کلان بستگی دارد. به‌طور کلی تأمین کسری بودجه از سه طریق استقراض خارجی، استقراض داخلی (انتشار اوراق) و استقراض از نظام بانکی بانک مرکزی صورت می‌گیرد. چنانچه کسری بودجه از طریق استقراض از نظام بانکی تأمین شود، این امر به‌دلیل افزایش نقدینگی و در پی آن افزایش تقاضای کل، آثار نامناسب اقتصادی مانند تورم به همراه خواهد داشت. اگر کسری بودجه از طریق استقراض داخلی (اوراق) که به مفهوم افزایش تقاضای دولت برای اعتبار قابل دسترسی در جامعه است باشد، موجب افزایش نرخ سود و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. در صورتی که بانک مرکزی به‌منظور در اختیار گرفتن نرخ سود، بخشی از بدهی دولت را به پول تبدیل کند (چاپ پول)، عرضه پول افزایش می‌یابد و تورم بالا می‌رود (فرناندو، ۲۰۱۳).

بر اساس آخرین آمار بانک مرکزی[۱] مربوط به سال ۱۳۸۹ کسری بودجه بالغ بر ۵۲ هزار میلیارد ریال بوده که حدود ۷ درصد از پایه پولی (۶۸۶ هزار میلیارد ریال) کشور را تشکیل داده و این امر یکی از دلایل افزایش حجم پول و تشدید تورم در اقتصاد ایران بوده است. همچنین در سال‌های اخیر اقتصاد ایران بی‌ثباتی شدید خود را در نرخ‌های بالای تورم، نرخ‌های بیکاری بالا، نرخ‌های رشد اقتصادی نامناسب، نرخ‌های رشد سرمایه‌گذاری نامناسب و کاهش مستمر و

۱. بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی http://tsd.cbi.ir/

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

پرشتاب ارزش پول ملی نشان داده است.[۱] در چنین شرایطی بود که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در راستای افزایش تاب‌آوری اقتصاد و استفاده بهینه از منابع ابلاغ شد. بندهای اصلی مربوط به حوزه مالی (بازار پول، بازار سرمایه و بخش بیمه) عبارتند از: بندهای «۹» و «۱۹» این سیاست‌ها. بند «۹» تقویت بخش مالی و بند «۱۹» نیز افزایش شفافیت و مبارزه با پولشویی و فساد و ... را هدفگذاری کرده است. بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در زمینه افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی به نفت تأکید دارد. بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۴ نیز یکی از رویکردهای مهم بودجه سال مذکور را توجه به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عنوان کرده است. بنابراین در شرایطی که کشور با مجموعه نامطمئنی از عوامل داخلی و خارجی (از جمله تحریم‌ها، کاهش قیمت نفت، افزایش نرخ ارز) روبرو است، از دولت انتظار می‌رود که در عمل نیز در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برنامه‌ریزی و سیاستگذاری و به آن عمل نماید.

نگاهی به قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد که دولت از طریق وضع برخی تکالیف و احکام مالی همچون تکلیف یا اجازه به بانک مرکزی جهت پرداخت تسهیلات از محل منابع ارزی خود در خارج از کشور، سپرده‌گذاری ارزی بانک مرکزی نزد بانک‌های تخصصی، الزام بانک مرکزی جهت ارائه خطوط اعتباری مختلف و ... درصدد ورود به حوزه وظایف و اختیارات بانک مرکزی است.

یکی از مواردی که معمولاً همه ساله در قوانین بودجه درخصوص وظیفه بانک مرکزی در تأمین مالی ذکر می‌شود، احکامی همچون ارائه تسهیلات به مسکن اقشار خاص یا تسهیلات خرید گندم و ... است که با توجه به اینکه منابع بانک‌ها در اعطای تسهیلات محدود است در اینگونه احکام دو رویکرد وجود دارد که هر دو رویکرد دارای تبعات منفی است. رویکرد اول این است که بانک مرکزی به بانک‌ها تکلیف نماید کل این منابع را از محل منابع داخلی خود اعطا نمایند، این رویکرد موجب کاهش منابع بانک‌ها شده و جهت پاسخگویی به نیاز اقتصاد کشور آن‌ها را مجبور به استقراض از بانک مرکزی خواهد کرد. این امر در نهایت موجب اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک

۱. تجربه سال‌های گذشته طبق اطلاعات ارائه شده توسط بانک مرکزی بیانگر این واقعیت است که حدود ۵۴ درصد از تسهیلات امهال شده مجدداً به سرفصل غیرجاری منتقل شده است.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

مرکزی با نرخ بالای ۳۴ درصد و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی شده و عملکرد بانک‌ها را از نظر رعایت استانداردهای بانکی خدشه‌دار می‌نماید.[۱] رویکرد دوم ارائه خط اعتباری مستقیم است که این روش نیز دارای تبعات منفی بیشتری از کانال افزایش پایه پولی و تورم خواهد شد. به‌عبارتی این رویکرد نیز بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را که یکی از اجزای پایه پولی است افزایش داده و از این طریق ابتدا روی نقدینگی و سپس روی تورم اثر می‌گذارد.

۳-۲. سلطه مالی از طریق دخالت در حوزه مدیریت منابع ارزی

۳-۲-۱. صندوق توسعه ملی

۳-۲-۱-۱. کاهش خلاف قانون سهم صندوق و افزودن به بودجه دولت

صندوق توسعه ملی طبق بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد شد و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، به میزان ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به آن واریز گردید. همچنین در قانون مذکور مقرر شد سالانه ۳ درصد به سهم صندوق از منابع حاصل از نفت افزوده شود. متأسفانه این حکم هم در نیمه دوم سال ۱۳۹۲ و هم در سال ۱۳۹۴ مورد تعدی واقع شد. به موجب لایحه متمم بودجه در سال ۱۳۹۲، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت در نیمه دوم این سال، از ۲۶ درصد به ۲۰ درصد کاهش یافت. همچنین در تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز این سهم از ۳۲ درصد به ۲۰ درصد کاهش داده شد. این اقدام نه‌تنها بر خلاف ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده بلکه مغایر بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که بر افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت تأکید دارد.

مجموع مبالغ واریزی به صندوق توسعه ملی از ابتدای تشکیل تا پایان خرداد ماه ۱۳۹۳، معادل ۶۴/۸۲۷ میلیون دلار بوده است (ماهنامه ثروت ملی، ۱۳۹۳). بر این اساس، صندوق توسعه ملی ایران، از حیث حجم منابع، رتبه ۲۳ را از میان ۷۵ صندوق ثروت ملی در جهان دارا است[۲].

---

۱. بانک‌ها در برخی موارد جهت اجتناب از پرداخت جریمه ۳۴ درصدی به بانک مرکزی به بازار بین بانکی روی آورده و با نرخ‌های بالاتر از ۲۸ درصد به‌صورت شبانه (over night) از یکدیگر استقراض می‌نمایند که بخشی از منابع بانک‌ها در این حوزه درگیر می‌شود.

2. http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

لازم به ذکر است که بر اساس رتبه‌بندی مؤسسه صندوق‌های ثروت ملی (SWF)[1]، صندوق توسعه ملی ایران از نظر شفافیت، نمره ۵ از ۱۰ را اخذ نموده است.[2]

۳-۲-۱-۲. اجازه سپرده‌گذاری ارزی و ریالی صندوق نزد بانک‌های داخلی

سپرده‌گذاری ارزی و ریالی صندوق توسعه نزد بانک‌های داخلی، امری است که در قانون بودجه ۱۳۹۳ و لایحه بودجه ۱۳۹۴ مجاز دانسته شد (بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه ۱۳۹۳ و بندهای «الف»، «ب» و «د» لایحه بودجه ۱۳۹۴). این در حالی است که مصارف صندوق توسعه ملی، بر مبنای اساسنامه آن (بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه)، محدود به «تأمین هزینه‌های صندوق» (جزء «۶» بند «ط»)، «اعطای تسهیلات» (جزء «۱» و «۲» و «۳» و «۵» بند «ط») و «سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی» (جزء «۴» بند «ط») است. سپرده‌گذاری صندوق نزد بانک‌ها که بر خلاف اساسنامه صندوق و اهداف تشکیل آن است، موجب اختلال در سیاستگذاری‌های ارزی و ریالی بانک مرکزی نیز می‌شود.

پرسش‌های متعددی در خصوص نحوه سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های داخلی مطرح است که می‌تواند زمینه‌ساز رفتار رانت‌جویی در شبکه بانکی باشد. نکته مهمی که باید توجه داشت این است که با توجه به روال سال‌های اخیر در سپرده‌گذاری صندوق نزد بانک‌های داخلی، عملاً صندوق توسعه ملی -مدیریت منابع سپرده‌ای- می‌کند و نقش اندکی در نحوه تخصیص این سپرده‌ها خواهد داشت و عملاً این بانک‌ها هستند که تصمیم به پرداخت انواع تسهیلات به بخش‌های مختلف می‌گیرند. این امر خلاف اهداف تشکیل صندوق توسعه ملی و اساسنامه این صندوق است.

از سوی دیگر، یکی از اهداف تأسیس صندوق توسعه ملی کاهش اثرات پدیده بیماری هلندی ناشی از تزریق منابع ارزی حاصل از منابع طبیعی به اقتصاد بوده است. عرضه حجم بالای منابع ارزی حاصل از نفت به‌صورت سالانه به اقتصاد، موجب پایین نگهداشته شدن نرخ ارز، کاهش توان رقابت تولیدات داخلی، افزایش واردات و وابستگی به واردات در بسیاری حوزه‌ها خواهد شد.

1. Sovereign Wealth Fund
2. Linaburg-Maduell Transparency Index

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

سپرده‌گذاری ارزی صندوق توسعه نزد بانک‌های داخلی، عملاً این کارکرد صندوق توسعه را نیز مختل خواهد کرد (علاوه بر خارج شدن صندوق توسعه از فرایند تخصیص منابع).

۳-۲-۱-۳. اعطای تسهیلات ریالی: اعوجاج در سیاست‌های ارزی کشور

طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳، به‌موجب قوانین بودجه، اجازه تبدیل بخش‌هایی از منابع صندوق توسعه ملی به ریال و اعطای تسهیلات ریالی به بخش‌های کشاورزی و صنعت صادر شد (بندهای «۵-۱» و «۵-۲» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و همچنین بندهای «د»، «هـ» و «و» تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۳). همچنین ماده (۱۱) الحاقی طرح الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و جزء ۱ و ۲ بند «ث» ماده (۴) الحاقی لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر که در سال ۱۳۹۳ در مجلس بررسی شد، این مضمون را تبدیل به قانون دائمی نمود.

این قبیل احکام، از یک سو به معنای مداخله در سیاست‌های ارزی بانک مرکزی است (به‌دلیل تکلیف تبدیل ارز به ریال) و از سوی دیگر نیز خلاف ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم است (نخست؛ تبدیل دارایی‌های ارزی صندوق توسعه ملی به ریال خلاف اساسنامه صندوق است و دوم؛ سپرده‌گذاری ریالی صندوق نزد بانک‌ها داخلی مجاز نمی‌باشد).

جدول ۱. مبالغ مصوب و واریز شده تسهیلات ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی به تفکیک بخش‌های اقتصادی در پایان سال ۱۳۹۲

بخش اقتصادی	مصوب			واریز شده		
	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم (درصد)	تعداد	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم (درصد)	تعداد
صنعت و معدن	۲۵۷۹۳	۵۹	۲۱۶۱	۱۳۹۰۰	۶۰	۵۵۱
آب و کشاورزی	۱۰۶۵۷	۲۴	۴۲۸۹	۵۰۸۵	۲۲	۳۰۸۸
صنایع تبدیلی و تکمیلی	۷۳۲۶	۱۷	۴۱۹	۴۲۱۲	۱۸	۲۰۸
مجموع	۴۳۷۷۷	۱۰۰	۶۸۶۹	۲۳۱۹۷	۱۰۰	۳۸۴۷

مأخذ: صندوق توسعه ملی، گزارش عملکرد سال ۱۳۹۲، (http://www.ndf.ir).

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

جدول ۲. مجموع تسهیلات ریالی پرداختی از ابتدای تشکیل صندوق توسعه ملی

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
حجم تسهیلات ریالی پرداختی از محل صندوق توسعه ملی	۳۵۷۵۵	۹۱۵۸	۲۳۱۹۷

مأخذ: گزارش‌های عملکرد صندوق توسعه ملی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲.

٤. حساب ذخیره ارزی

٤-۱. تعیین مصارف دیگر خلاف قانون پیش از واریز به حساب

در حال حاضر حساب ذخیره ارزی طبق ماده (۱۴) قانون نفت و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه برای جلوگیری از آثار نوسانات قیمت نفت بر ثبات بودجه فعالیت می‌نماید و هرگونه استفاده از مازاد منابع نفتی نسبت به پیش‌بینی بودجه، باید از طریق سازوکار حساب ذخیره ارزی صورت گیرد. همچنین طبق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، عواید حاصل از فروش نفت پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت، به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود.

این قاعده طی سال‌های اخیر به کلی نادیده گرفته شده است، به گونه‌ای که در بندهای مختلف قوانین بودجه سالانه، مصارف متعددی برای مازاد مذکور تعیین شده و عملاً منابعی برای واریز به حساب ذخیره ارزی باقی نمی‌ماند. بند «۲-۳» قانون بودجه ۱۳۹۱ (به میزان ۵/۷۵ میلیارد دلار)، بند «۴» قانون بودجه ۱۳۹۲ (به میزان ۵/۵ میلیارد دلار)، بند «ح» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۳ (به میزان ۲۱/۵ هزار میلیارد ریال) و بند «ن» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از مصادیق بارز این انحراف هستند. تعیین تکلیف برای مازاد درآمد نفت، عملاً موجب انتقال کلیه نوسانات ناشی از قیمت جهانی نفت به درون اقتصاد ایران می‌گردد و سیاست‌های ارزی و پولی کشور را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

٤-۲. تسویه بدهی‌های دولت و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از این محل

بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و نیز بند «ح» تبصره «۵» لایحه بودجه ۱۳۹۴، مقرر داشته‌اند ۱۰۰ درصد منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است و در سال ۱۳۹۳ وصول می‌شود، بابت تسویه بدهی دولت به این بانک‌ها لحاظ می‌گردد و مبالغ مازاد بر آن به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های مربوط منظور می‌شود. این مضمون در ماده (۶) لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر نیز لحاظ شده است.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

تهاتر بدهی بانک‌ها به حساب ذخیره ارزی با بدهی دولت به بانک‌ها، از یک سو موجب انگیزش بانک‌ها برای وصول مطالبات از محل حساب ذخیره ارزی می‌شود و از سوی دیگر متناسب با رفتاری است که در فرایند خصوصی‌سازی، با چهار بانک رفاه، تجارت، صادرات و ملت انجام شده است (به‌موجب مصوبه هیئت وزیران، وجوهی که به عاملیت این چهار بانک از حساب ذخیره ارزی تسهیلات داده شده است، با بدهی دولت به این بانک‌ها تهاتر شده است). اما این اقدام، نوعی یادگیری در تسهیلات‌گیرندگان و بانک‌ها ایجاد می‌کند تا پدیده‌ای مشابه (معوق شدن تسهیلات اعطایی) در خصوص صندوق توسعه ملی نیز رخ دهد.

این اقدام در واقع به‌معنای برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی به‌منظور تسویه بدهی‌های دولت به بانک‌ها و نیز افزایش سرمایه بانک‌های دولتی است که به کلی خلاف اهداف تشکیل این حساب و نیز ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. همچنین این اقدام دارای اثرات مخرب در حوزه سیاست پولی و ارزی است و یکی از مصادیق سلطه مالی بر سیاست‌های پولی و ارزی به شمار می‌رود.

جدول۳. وضعیت بدهی دولت به بانک‌های دولتی، میزان مطالبات حساب ذخیره ارزی از بانک‌های دولتی، میزان تهاتر بدهی و افزایش سرمایه ممکن برای بانک‌های دولتی

نام بانک	میزان تسهلات پرداخت شده از محل حساب ذخیره ارزی (دارای اسناد حمل) (میلیون دلار)	مجموع اقساط معوقه و دارای سررسید آتی (کل بدهی به حساب ذخیره ارزی) در پایان شهریور ۱۳۹۳ (میلیون دلار)	بدهی دولت به بانک در پایان سال ۱۳۹۲ (میلیارد ریال)	مجموع اقساط معوقه و دارای سررسید آتی (کل بدهی به حساب ذخیره ارزی) در پایان شهریور ۱۳۹۳ (میلیارد ریال) با فرض نرخ ارز ۲۸۵۰۰ ریال	میزان تهاتر بدهی	میزان احتمالی افزایش سرمایه از محل حساب ذخیره ارزی (میلیارد ریال)
ملی	۴۰۶۹/۰۶	۳۲۶۰	۱۶۷۷	۹۲۹۱۰	۱۶۷۷	۹۱۲۳۳
سپه	۱۸۲۶/۹۷	۱۲۱۷	۳۳۷۸۸	۳۴۶۸۴/۵	۳۳۷۸۸	۸۹۶/۵
صنعت و معدن	۱۴۷۴/۴۳	۳۱۴	۱۶۷۹	۸۹۴۹	۱۶۷۹	۷۲۷۰
کشاورزی	۱۴۱۶/۱۳	۱۲۸۳	۵۴۵۹۶	۳۶۵۶۵/۵	۳۶۵۶۵/۵	—
توسعه صادرات	۱۱۹۸/۷۶	۷۸۶	–	۲۲۴۰۱	–	–
مسکن	۶/۲۰	۶/۲۰	۷۹۹۹۳	۱۷۶/۷	۱۷۶/۷	—
جمع	۹۹۹۱/۵۵	۷۰۶۱	۱۷۱۷۳۳	۲۰۱۲۳۸/۵	۷۳۸۸۶/۲	۹۹۳۹۹/۵

مأخذ: محاسبات محقق بر اساس آمار بانک مرکزی و صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها در پایان سال ۱۳۹۲.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

۵. سلطه مالی از کانال تکالیف بانکی و اعتباری

بخش زیادی از شواهد سلطه مالی بر سیاست‌های پولی در قوانین بودجه سنواتی مربوط به تکالیف بانکی و اعتباری است که در ذیل به تفکیک اشاره می‌گردد.

۵-۱. آثار نامطلوب مانده اوراق مشارکت

یکی از مسائلی که نظام بانکی با آن مواجه بوده و عمدتاً از طریق قوانین بودجه سنواتی احکامی در جهت اجرای آن‌ها تصویب می‌شود، خرید اوراق مشارکت دولت، شرکت‌های دولتی و رسوب این اوراق نزد آن‌هاست که بخشی از نقدینگی آن‌ها را نیز مسدود می‌کند. برای نمونه می‌توان جدول ذیل را برای آذرماه سال ۱۳۹۳ ارائه کرد.

جدول ٤. مانده اوراق مشارکت نزد بانک‌های منتخب

(میلیارد ریال / درصد)

نام بانک		دولت	شرکت‌های دولتی	مجموع و سهم از کل ٤ بانک
مسکن	رقم	۶۳۲۳/۴۰	–	۶۳۲۳/۶۰
	سهم	۱۰۰	۰	۳/۷
صنعت و معدن	رقم	–	۱۸۶۸/۸	۱۸۶۸/۸
	سهم	–	۱۰۰	۱/۱
تجارت	رقم	۴۵۱۴/۱	۳۵۶۹۶/۹	۸۰۸۳۷
	سهم	۵/۶	۹۴/۴	۴۷/۵
صادرات ایران	رقم	۱۵۶۹۹/۴	۶۵۵۷۰/۷	۸۱۲۷۰/۱
	سهم	۱۹/۳	۸۰/۷	۴۷/۷
مجموع کل ۴ بانک	رقم	۲۶۵۳۶/۹	۱۰۳۱۳۶/۴	۱۷۰۲۹۹/۳
	سهم	۱۵/۶	۸۴/۴	۱۰۰

مأخذ: محاسبات کارشناسی مستند به اطلاعات دریافتی از بانک مرکزی طی نامه شماره ۹۳/۳۵۲۲۲۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۷.

ملاحظه می‌شود در بین بانک‌های مورد بررسی، بیشترین مانده اوراق مشارکت دولتی و شرکت‌های دولتی نزد بانک‌های صادرات ایران و تجارت می‌باشد که هر کدام حدود ۸ هزار میلیارد تومان از منابعشان درگیر اوراق مشارکت بخش دولتی است؛ بانک‌های صنعت و معدن و مسکن نیز حدود ۸۰۰ میلیارد تومان از منافعشان توسط خرید این اوراق مسدود شده است. عمده اوراق مشارکت مذکور بر اساس قوانین بودجه سنواتی منتشر شده است که بیانگر یکی از موارد

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

حاکمیت مالی در بازار پول است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در صورت تسویه بدهی دولت و شرکت‌های دولتی حدود ۱۷هزار میلیارد تومان از منابع ۴ بانک مورد مطالعه آزاد شده و تأمین نقدینگی تولید را می‌توان از این منابع برنامه‌ریزی کرد. در مرحله نخست این شرایط موجب احتمال افزایش فشار بر منابع بانک‌ها جهت تسویه اوراق مشارکت دولتی سررسید شده و مانده اوراق قبلی بخش دولتی می‌شود و دوم؛ احتمال عدم موفقیت فروش اوراق مشارکت دولتی وجود دارد که می‌تواند به اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی و بی‌ثباتی مالی منجر شود.

۵-۲. تسهیلات تکلیفی و دخالت در تصمیمات بانکی

بخش وسیعی از تأمین مالی بخش‌ها و حوزه‌های مصرفی و تولیدی در تکالیف بودجه‌ای بر عهده شبکه بانکی است. این در حالی است که در قوانین پولی و بانکی، مقررات‌گذاری و تعیین تکلیف برای تسهیلات شبکه بانکی به‌عنوان یک ابزار سیاست پولی بر عهده مقام پولی و بانک مرکزی قرار دارد تا بر اساس شرایط مختلف و هدفگذاری سیاست پولی، تصمیم به تغییر این مقررات بگیرد. نگاهی به قوانین بودجه در کشور نشان می‌دهد که همواره دولت درصدد تعیین تکالیفی برای اعطای تسهیلات توسط نظام بانکی بوده است.

سلطه سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی گاهی به‌طور صریح و مستقیم انجام می‌گیرد، همچون فشار به بانک مرکزی جهت تأمین کسری بودجه دولت و گاهی نیز به‌صورت غیرمستقیم و نامحسوس است که در واقع نتیجه یک تصمیم منجر به شکل‌گیری سلطه سیاست مالی می‌شود. تسهیلات تکلیفی را می‌توان از نوع دوم این سلطه دانست، به‌نحوی‌که تکالیف متعدد بر منابع شبکه بانکی از طریق دولت در قوانین بودجه وضع و این مسئله موجب می‌شود بانک مرکزی نتواند سیاست‌های خود را در بازار پول و هدفگذاری حجم نقدینگی جهت کنترل تورم و تأمین ثبات قیمت‌ها اجرایی نماید.

نمونه‌های فراوانی در خصوص اخلال در اختیارات بانک مرکزی و شبکه بانکی در حوزه مدیریت منابع و تسهیلات در قوانین بودجه سنواتی وجود دارد که می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به کارخانجات آرد و بخش خصوصی برای خرید گندم از محل منابع داخلی بانک‌ها

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

- الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات خرید یا ساخت مسکن جانبازان، ایثارگران و خانواده شهدا از محل داخلی بانک‌ها
- الزام بانک‌ها به پرداخت از منابع قرض‌الحسنه به ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند
- الزام بانک‌ها و تعیین محدودیت‌هایی جهت پذیرش نوع خاصی از وثیقه‌های بانکی همچون وثایق حوزه کشاورزی و روستایی، مسکن و ...
- احکام متعدد در خصوص امهال یا استمهال بدهی‌ها و تسهیلات غیرجاری گیرندگان وام (مصرفی یا مرتبط با بخش‌های اقتصادی)

همان‌طور که مشخص است اکثر موارد ذکر شده در حیطه سیاست‌های مالی و حمایتی دولت است که در واقع باید از منابع خود دولت تأمین مالی شود، اما به‌صورت احکام الزام‌آور در قوانین بودجه سنواتی به حوزه پولی و بانکی کشور منتقل می‌شود و موجب تحدید اختیارات بانک مرکزی در مدیریت شبکه بانکی در دستیابی به اهداف سیاستگذاری پولی می‌شود.

به‌طور کلی بانک مرکزی برای اجرای سیاست پولی به‌منظور حفظ ارزش پول (ثبات قیمت‌ها) و رشد اقتصادی پایدار نیازمند کنترل کامل بر هدفگذاری و ابزارهای سیاست پولی است. در این چارچوب تعیین تکلیف برای شبکه بانکی و سیاستگذاری برای بانک مرکزی و بانک‌ها توسط دولت موجب اخلال در اختیارات و وظایف بانک مرکزی شده و نتیجه‌ای به‌جز از کنترل خارج شدن نقدینگی و تشدید تورم نخواهد داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱).

۵-۳. تصمیم‌گیری‌های ناکارا در حوزه سرمایه بانک‌ها

در سال‌های اخیر در قوانین بودجه احکامی به‌منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در نظر گرفته می‌شود. که این افزایش سرمایه بانک‌ها از منابع مختلفی همچون مازاد درآمدهای نفتی، وجوه حاصل از واگذاری سهام دولت، وجوه برگشتی از تسهیلات حساب ذخیره ارزی و وجوه اداره شده، است.

مقررات‌گذاری و تعیین قواعدی برای سرمایه بانک‌ها بر عهده نهاد سیاستگذار پولی است و این مسئله می‌تواند ابزاری برای بانک مرکزی باشد تا از این طریق موجب محدود نمودن فعالیت بانک‌هایی شود که شاخص‌های عملکردی آن‌ها در وضعیت نامناسب قرار دارد. حال در این

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

شرایط اگر دولت خارج از این چارچوب اقدام به افزایش سرمایه و تقویت بانک‌های دولتی فارغ از عملکرد آن‌ها نماید، این وضعیت موجب می‌شود کنترل و هدایت بانک‌ها در حوزه سرمایه که یکی از شاخص‌های مهم بانکی است از دست نهاد سیاستگذار پولی خارج شود و این بانک‌ها نسبت به عملکرد مالی خود از حساسیت و دقت لازم برخوردار نباشند، زیرا اطمینان خواهند داشت که دولت در جهت جبران آن برخواهد آمد.

مسئله دیگر در این خصوص این است که با این‌که سرمایه بانک می‌تواند به‌عنوان ضربه‌گیر عمل کند اما با توجه به اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی نشان می‌دهد که ضربه‌گیر بانک‌های کشور اضافه‌برداشت از بانک مرکزی است و نه سرمایه. در این شرایط افزایش سرمایه بانک‌ها هرچند در کوتاه مدت می‌تواند حرکت مثبتی در بانک‌های دولتی ایجاد نماید، اما رویه بانک‌ها در مدیریت نامطلوب اعتباری و وجود امکان اضافه‌برداشت از منابع بانک مرکزی، موجب از بین رفتن اثرات مثبت افزایش سرمایه بانک‌ها می‌شود.

٦. آثار سلطه مالی-بودجه‌ای بر نظام پولی

پس از بررسی و تبیین ابعاد مختلف سلطه سیاست مالی در قوانین بودجه، در این بخش به ارائه اثرات این سلطه مالی از جنبه‌های مختلف پرداخته می‌شود که عبارتند از:

٦-١. تحدید اختیارات بانک مرکزی و بانک‌ها

سیاست مالی از طریق اعمال تکالیف مختلف به بانک مرکزی نظیر الزام به فروش ارز بودجه‌ای دولت، تعیین ضمنی نرخ ارز، ایجاد خطوط اعتباری و ... موجب شده است، اهداف اصلی بانک مرکزی که حفظ ارزش پول ملی و تثبیت اقتصاد است تحت سلطه سیاست‌های مذکور قرار گیرد و عملاً بانک مرکزی نتواند به وظایف قانونی خود عمل نماید.

یکی از مصادیق اصلی تحدید اختیارات بانک مرکزی، تعیین ضمنی نرخ ارز در قوانین بودجه است که این تعیین ضمنی نرخ ارز موجب می‌شود:

- فاصله بین نرخ‌های بازار آزاد و بین‌بانکی ارز زیاد شود.
- به‌ازای فاصله ایجاد شده در بند «۱»، رانتی به بهای تحمیل هزینه بر کل جامعه نصیب ذی‌نفعان خاص می‌شود.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

- بانک مرکزی به‌ناچار به میخکوب کردن نرخ ارز روی می‌آورد و تورم انباشته محقق نشده‌ای به‌وجود می‌آید که در شرایط بحرانی واقعیت بیرونی پیدا می‌کند.
- موجب افزایش واردات می‌شود.
- در شرایطی که دولت‌ها مجبور شوند، با افزایش نرخ ارز اقدام به تأمین کسری بودجه می‌کنند.

٦-۲. تضعیف استقلال سیاست‌های پولی و اعتباری مقام پولی

اصولاً بانک مرکزی در طراحی و اجرای سیاست‌های پولی همواره باید قواعد و سیاست‌های مالی دولت را مورد ملاحظه قرار دهد؛ اما واقعیت این است که دولت و مجلس از طریق قوانین بودجه، سیاست‌های پولی سالانه را تقریباً تعیین کرده و در نتیجه سیاستگذار پولی توان برنامه‌ریزی و انعطاف‌پذیری پایینی دارد. از این جمله می‌توان به سیاستگذاری‌های پولی قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور اشاره کرد که از طریق تبصره‌های متعددی از قبیل تبصره‌های ۲، ۵، ۶، ۷، ۱۲، ۱۵ و ۲۶ در سیاست‌های پولی و اعتباری نظام بانکی دخالت کرده است. از طرفی نیز بر اساس تبصره‌های ۳، ۵ و ۷ و برخی توافقات ضمنی، سیاست‌های ارزی بانک مرکزی نیز تحت تأثیر قرار گرفته‌است (قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور).

٦-۳. فشار بر منابع داخلی بانک‌ها

سیاست‌های مالی با اعمال تکالیف تبصره‌ای نظیر تخصیص منابع ارزان‌قیمت از محل منابع داخلی به اهداف و برنامه‌های خاص و استمهال بدهی بدهکاران بدون طراحی سازوکار کارامد، در عمل تعادل منابع و مصارف شبکه بانکی را برهم زده و موجب فشار بر منابع آن‌ها می‌شود. البته احکامی که درخصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به تصویب رسیده است، به بهبود کفایت سرمایه آن‌ها کمک می‌کند؛ اما تکالیف مختلف در کنار این افزایش سرمایه، اثربخشی آن را خنثی می‌کند.

٦-٤. چشم‌انداز غیرشفاف انواع اوراق

در بخش‌ها و تبصره‌های مختلفی در قوانین بودجه سال‌های گذشته، اجازه انتشار اوراق مشارکت، صکوک ارزی و اسناد خزانه اسلامی برای دولت و شرکت‌های دولتی صادر شده است. در این زمینه نیز ذکر نکاتی ضروری است. نخست این‌که مانده اوراق مشارکت دولت و به

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

تضمین دولت نزد بانک‌ها موجب بلوکه شدن بخشی از منابع بانک‌ها در این بخش شده است. دوم؛ همواره بخشی از اوراق سررسید شده دولت و شرکت‌های دولتی تسویه نمی‌شود و به این دلیل اعتبار اوراق را تحت تأثیر قرار می‌دهد. سوم؛ حجم بالای انتشار و عملکرد فروش پایین آن نگران‌کننده بوده و احتمال کسری بودجه دولت را افزایش می‌دهد (برای نمونه در حالی‌که عملکرد ۶۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت مصوب دولت در بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور طی ۶ ماهه نخست سال مذکور صفر بوده، دولت برای سال ۱۳۹۴ انتشار رقم ۱۱۰ هزار میلیاردی را هدفگذاری کرده است). چهارم؛ بخش قابل توجهی از اوراق مشارکت شرکت‌های دولتی نیز در ردیف‌های قوانین بودجه مربوطه ارائه نمی‌شود که خود به عدم شفافیت مالی دامن می‌زند و با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز سازگاری ندارد.

٦-٥. عدم توجه به جایگاه و سهم صندوق توسعه ملی

طبق بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و جزء ۳ بند «هـ» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق از منابع نفتی و گازی در سال ۱۳۹۴ باید حداقل ۳۲ درصد باشد. در حالی‌که دولت و مجلس در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ سهم صندوق را ۲۰ درصد در نظر گرفته و در برخی تبصره‌ها نیز به مشارکت بخش دولتی با بخش غیردولتی حکم کرده‌اند که با سیاست‌های کلی صندوق توسعه ملی نیز مغایرت دارد و ممکن است جایگزینی بخش دولتی به‌جای بخش غیردولتی اتفاق بیفتد.

٦-٦. فقدان سازوکاری برای نظارت بر تسهیلات تکلیفی

تکلیف کردن بانک‌ها به اعطای تسهیلات به بخش‌های خاص هرچند می‌تواند مفید باشد، اما تا زمانی که ابزارهای نظارتی کافی در اختیار بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های نظارتی وجود نداشته باشد و نظارت سیستمی (مبتنی‌بر سامانه‌های بانکداری) بر اعطای تسهیلات بانک‌ها به‌طور کامل امکان‌پذیر نباشد، وجود این احکام تکلیفی ناکارامد خواهد بود.

٦-٧. عدم توجه به الزامات افزایش سرمایه بانک‌ها

افزایش سرمایه و به‌طورکلی افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها ملاحظات سیاستی به‌همراه دارد که می‌توان افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها با هدف مواجهه با رکود اقتصادی و

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

افزایش دسترسی بنگاه‌ها به منابع مالی در کوتاه‌مدت برای افزایش تولید محرک‌زا را از جمله آن‌ها دانست. به‌هر حال، نخست این‌کار باید با ایجاد اصلاحات در نحوه عملکرد بانک‌ها در ارائه تسهیلات همراه باشد، دوم؛ بانک‌ها توانایی خلق اعتبار جدید و افزایش نقدینگی در اقتصاد را دارند.، سوم؛ با توجه به تجربه بانک‌ها در اضافه‌برداشت‌ها، استفاده از منابع بازار بین‌بانکی و ... و اتخاذ سیاست‌هایی برای افزایش اعطای تسهیلات، رویکرد مذکور می‌تواند در بلندمدت رکود و تورم را عمیق‌تر نماید. پس ضروری است مسئله افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها با ملاحظه آثار میان‌مدت و بلندمدت آن صورت گیرد.

نکته حائز اهمیت در افزایش سرمایه بانک‌ها این است که اگر این افزایش سرمایه همراه با تقویت ابعاد نظارتی و اصلاح قوانین و مقررات مربوطه نباشد، نه‌تنها کارایی ندارد، بلکه ضمن از بین رفتن منابع، ممکن است مشکلات موجود نظام بانکی را در زمینه ارائه تسهیلات به بخش‌های مولد، معوقات بانکی و ... دوچندان کند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳).

۷. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی

اقتصاد ایران سال‌های مدیدی است که از سلطه سیاست‌ها و تصمیمات مالی بر حوزه سیاست پولی رنج می‌برد و این موضوع به یکی از مشکلات ساختاری اقتصاد ایران مبدل شده است. در این میان قوانین بودجه به‌عنوان بستر اصلی دخالت و ورود دولت و مجلس به حوزه تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های پولی و اعتباری بوده که موجب شده است از کانال‌های متعددی که در مقاله ذکر شد، سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری سلطه داشته باشند که در نهایت موجب شده است سیاست‌های پولی و ارزی به‌عنوان سیاست‌های ثبات‌دهنده و کنترل‌کننده تورم و نوسانات پولی و ارزی از کارایی لازم برخوردار نباشند.

با توجه به موارد مطرح شده در این تحقیق پیشنهاد می‌شود:

- تعیین نرخ ارز از قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاستگذاری پولی و ارزی خارج و به بانک مرکزی محول شود.

- تا حد امکان تکالیف مختلف بر بانک مرکزی به‌ویژه در زمینه ایجاد خطوط اعتباری، حذف شود.

- با توجه به کارایی پایین و عملکرد نه‌چندان مطلوب تکالیف و تبصره‌های ناظر بر تسهیلات تکلیفی، بهتر است نهادهای حاکمیتی به کمک بانک مرکزی رویه تسهیلات تکلیفی

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

را از حالت تبصره‌ای در قانون بودجه به حالت ایجاد احکام ثابت و نظارت بر فرایندهای اعطای تسهیلات تغییر دهند.

– در خصوص تسهیلات تکلیفی و تسهیلات اقشار نیازمند، سیاست‌های مناسبی برای تأمین منابع مالی در کنار منابع شبکه بانکی اتخاذ گردد تا تکالیف متعدد نظام بانکی منجر به بی‌انضباطی در عملکرد بانک‌ها و اضافه‌برداشت از بانک مرکزی نگردد.

– مجموعه احکام مرتبط با نظام پولی، ارزی و اعتباری به‌نحوی تنظیم گردد که اختیارات و مسئولیت‌های بانک مرکزی در سیاستگذاری و انتخاب ابزارهای مناسب سیاستی جهت کنترل تورم و ایجاد انضباط پولی تقویت شود و موجب سلطه سیاست مالی بر پولی نگردد.

– هرگونه حکم یا پیشنهادی که منجر شود حل مشکلات مالی دولت از طریق تضعیف ارزش پول ملی صورت پذیرد، باید از قانون بودجه حذف گردد.

– منابع صندوق توسعه ملی طبق قانون پرداخت شود و در صورت ضرورت از طریق استقراض دولت از صندوق توسعه ملی لزوم درج در ردیف‌های تملک دارایی و ... اقدام به پوشش کسری بودجه شود.

– کل کسری بودجه پنهان دولت به‌ویژه در حوزه پولی، ارزی و بانکی در قانون بودجه شفاف و مشخص شود تا بانک مرکزی بتواند متناسب با آن سیاستگذاری پولی، اعتباری و ارزی خود را طراحی و اجرا نماید.

منابع

زمان‌زاده، حمید و احمدرضا جلالی نائینی (۱۳۹۱)، "الگوسازی سلطه مالی و سیاست مالی در اقتصاد ایران: رویکرد تعادل عمومی تصادفی پویا"، پژوهش‌های پولی-بانکی، شماره ۱۳، پاییز.

کمیجانی، اکبر (۱۳۹۲)، *"انتظام‌بخشی به بازار پول یکی از الزامات مهم سیاستگذاری پولی"*، تهران، همایش ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی.

قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.

قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]

قوانین بودجه کل کشور، سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴.

گزارش‌های عملکرد صندوق توسعه ملی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲.

ماهنامه تخصصی ثروت ملی (۱۳۹۳)، شماره ۷، آبان ماه.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۳)،" بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور؛ صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی (تبصره‌های ۲ و ۵)"، تهیه کننده: سیدعلی روحانی، شماره مسلسل: ۱۴۰۸۷.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، (۱۳۹۳)، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ۵۰، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی"، تهیه‌کننده: سیدعلی سبحانی ثابت، شماره مسلسل: ۱۴۰۹۷.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۱) "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، ۹. انضباط مالی و سیاستگذاری پولی و ارزی"، تهیه‌کننده: رضا زمانی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۷۷)، "تورم، تولید و سیاست‌های پولی در اقتصاد ایران"، گزارش شماره ۲۲۰۲۶۰۸.

Bank for International Settlement (2012), "Threat of Fiscal Dominance?", Monetary and Economic Department, No. 65. P. 2.

Blommestein, Hans J. & Philip Turner (2011), Interactions between Sovereign Debt Management and Monetary Policy under Fiscal Dominance and Financial in Stability, European Central Bank, Paper No. 65, P. 215 (213-237).

Baig, Taimur; Manmohan, S.; Kumar, Garima Vasishtha & Edda Zoli (2006), "Fiscal and Monetary Nexus in Emerging Market Economies: How Does Debt Matter?", International Monetary Fund (IMF), Prepared by. IMF Working Paper, N 06/184

Fernando M. Martin, (2013), "Debt, Inflation and Central Bank Independence", Working Papers 2013-017, Federal Reserve Bank of St. Louis. Preface.

McCallum, Bennett T. (1990), "Inflation: Theory and Evidence", in Ben M. Friedman.

Mishkin, Frederic S. (2012), "Central Banking after the Crisis", Prepared for the 16th Annual Conference of the Central Bank of Chile, Santiago, Chile, November 15 and 16.

Montoro, Carlos; Elod, Takats & James Yetman (2012). "Is monetary policy Constrained by Fiscal Policy?", BIS Paper 67b.

Sill, Keith (2005), Do Budget Deficits Cause Inflation?, www.philadelphiafed.org.

Zoli, Edda (Bank for International Settlement) (2005), "How does Fiscal Policy Affect Monetary Policy in Emerging Market Countries?", BIS Working Paper, N.174.

Walsh, Carl E.(2010), "Monetary Theory and Policy", MIT Press.

[Downloaded from qjfep.ir on 2024-04-20]